

Capítulo 4

La actividad cuasi-judicial del Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comité contra las Desapariciones Forzadas: alcance y limitaciones

Javier Chinchón Álvarez
Jorge Rodríguez Rodríguez

1. Planteamiento y toma de posición iniciales: sobre el valor jurídico de la actividad de los (tres) Comités

Como primer capítulo de esta sección de la obra, valga comenzar recordando que la construcción del sistema universal de protección convencional de los DDHH se asienta sobre la base de los llamados órganos de tratados o Comités; es decir, salvando algún caso muy particular, son mecanismos pensados, diseñados y creados por los propios Estados dentro de determinados tratados del DIDH. De ello podría desprenderse que son esos mismos Estados, conscientes de la importancia de la materia recogida en estos tratados, quienes decidieron dar vida a una serie de órganos para que con su visión técnica y experta, les asistieran para mejor cumplimiento de las obligaciones que asumían al consentir en las normas convencionales de referencia; dotándoles igualmente, y en este sentido, de los recursos necesarios para poder llevar a cabo tal función. A lo anterior, hay que añadir que en cuanto a su posible actuación cuasi-judicial (dando por bueno, por el momento, este concepto), la necesidad de consentimiento estatal es especialmente intensa. Esto es, para que cualquiera de los Comités pueda desplegar esa actividad se requiere de una expresa y adicional manifestación de este¹. Así las cosas, como bien han mantenido espe-

¹ Junto a las consideraciones que haremos en su momento sobre los Comités que se analizan en este trabajo, para una interesante visión y valoración de conjunto

cialistas como el profesor Fernández de Casadevante, cabría concluir que “el Estado parte en el tratado en cuestión que acepta la competencia del órgano de control en él contemplado sabe que las decisiones de ese órgano de control le obligan y que poseen efectos” (Fernández de Casadevante, 2010, p. 38).

Enfocando el particular desde la teoría general del Derecho Internacional, estaríamos ante unos mecanismos que actuarían de este modo como órganos encargados por los Estados para solucionar controversias (ya sean interestatales, ya fueran entre un particular y un Estado²), y que deberían ser clasificados como instituciones o procedimientos jurisdiccionales; en tanto que lo que califica y distingue a un medio de solución de controversias jurisdiccional de aquellos que no lo son es precisamente el valor jurídico vinculante de sus decisiones³. Al resultar evidente que las características de estos Comités son diferentes a las de los mecanismos arbitrales (López Martín, 2016, pp. 365-366), no cabría más que identificarlos como medios de arreglo judicial.

No obstante, no solo un abrumador número de Estados, sino un muy amplio sector de la doctrina discrepan de lo recién indicado; lo cual, a nuestro juicio, y es por ello que lo abordamos desde el inicio, supone uno de los elementos determinantes en la evaluación del alcance y/o las limitaciones en la actuación e impacto de la labor realizada por los Comités de Naciones Unidas, y en lo que ahora nos ocupa, del Comité de Derechos Humanos (CCPR), el Comité contra la Tortura (Comité CT) y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (Comité DF). En gran resumen, el argumento clave sería que ninguno de los tratados de referencia afirma expresamente nada sobre el valor jurídico de sus resoluciones, sobre si éstas son obligatorias o

de los recursos y presupuesto disponibles para los distintos Comités, véase Pillay, 2012, 26-28.

² En lo que respecta a los Comités que se analizan en esta contribución, véanse el artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

³ Sobre este particular, véase el apartado siguiente.

estamos ante “meras recomendaciones”⁴. De ese modo, resulta indiscutible que esta situación contrasta con lo previsto para los órganos judiciales creados en los sistemas regionales de protección de DD-HH⁵. En consecuencia, posiciones como las del Gobierno suizo o el Tribunal Constitucional español ilustran la postura más ampliamente extendida; a saber, en palabras del primero: Los Estados nunca han manifestado la intención de otorgar al CCPR el estatus de órgano jurisdiccional⁶ (Réponse de la Suisse, 2008, p. 1). Por su lado, según la Corte española, los dictámenes del CCPR no serían resoluciones judiciales (vinculantes), ya que el Comité no tiene facultades jurisdiccionales (STC 70/2002). A ello podría añadirse, como han sostenido Estados como Australia, que el hecho de que un Estado sea parte del Protocolo Facultativo no implica que haya dado su consentimiento a vincularse por las decisiones del Comité⁷. (Views of the Australian Government, 2008, p. 2). En una construcción más amplia, valga en fin recordar aquí posiciones como las del Reino Unido:

El Reino Unido no consiente que las comunicaciones individuales acerca de las violaciones del PIDCP realizadas por un Estado parte del Protocolo constituyan decisiones legalmente vinculantes. El Protocolo Adicional claramente prevé en su artículo 5.4 que el Comité presentará “sus observaciones” al Estado parte interesado y al individuo que formuló la reclamación. El Protocolo no prevé que esas decisiones

⁴ Se utilizarán indistintamente los términos “decisiones”, “dictámenes”, “comunicaciones”, “observaciones”. o “resoluciones” para referirse al trabajo de examen de las obligaciones de los Estados llevado a cabo por los Comités.

⁵ Centrado en el Comité DH, pero con una visión de conjunto de interés sobre el porqué de este particular puede verse Steiner, 2000.

⁶ Respecto al sistema europeo-Tribunal Europeo de Derechos Humanos: “Artículo 46. Fuerza obligatoria y ejecución de las sentencias. 1. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes”. En cuanto al sistema interamericano-Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Artículo 68. 1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. En lo que respecta al sistema africano-Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: “Article 30 EXECUTION OF JUDGMENT. The States parties to the present Protocol undertake to comply with the judgment in any case to which they are parties within the time stipulated by the Court and to guarantee its execution”.

⁷ Traducción propia.

sean legalmente vinculantes y el Reino Unido no las reconocerá como tal. El Reino Unido cree que cualquier cambio relacionado con el estatus legal de las decisiones de las comunicaciones individuales del Comité deberían ser acordadas según los procedimientos del artículo 11 del Protocolo Facultativo⁸ (Comments of the Government of the United Kingdom, 2008, p. 1).

De este modo, el rótulo de cuasi-judicial quedaría para la caracterización de unos órganos que realizan una función similar a los tribunales, pero cuyas decisiones no revestirían la naturaleza jurídica intrínseca a ellos. Si bien, para algunos Estados ni tan siquiera sería adecuado ese término⁹, en el espacio aquí disponible consideraremos esta postura como la generalmente admitida. A su luz, resulta casi estéril plantear la discusión respecto a la imperatividad de las medidas cautelares que los Comités han ido construyendo y considerando obligatorias para los Estados¹⁰, aunque ello ha sido acertadamente señalado como un problema muy destacado en cuanto a la eficacia de la actuación de estos órganos y muy especialmente del Comité CT (Mariño, 2014, p. 31).

Así las cosas, lo expuesto hasta el momento podría sintetizarse, a efectos dialécticos, en algo como lo siguiente manifestado por Alemania: Las decisiones formuladas por el Comité no pueden desarrollar efectos legalmente vinculantes. Ello se desprende de la lectura del PIDCP y del Protocolo. Es una consecuencia lógica del hecho de que el Comité (incluso si se viera a sí mismo operando bajo un procedimiento con apariencia de judicial) no es un órgano judicial en términos de estructura y personal¹¹ (Note Verbale, 2008, p. 1).

⁸ Traducción propia.

⁹ Traducción propia.

¹⁰ Así por ejemplo: "Poland has always shown good faith in implementing the Committee's recommendations, formulated both in response to individual communications and in the General Comments. However, in view of the above presumption that the Committee is not a judicial body and its findings and views are not binding. (...) The comments of the Committee have the character of suggestions or recommendations and as such should be taken into consideration by states, though they do not have the character of judicial or quasi-judicial decisions" (Poland's Commentary, 2008, 2).

¹¹ A modo de ejemplo, valga el siguiente razonamiento del Comité DH: "Mediante su adhesión al Protocolo Facultativo, un Estado parte en el Pacto reconoce la

Nuestra posición, sin embargo, no puede coincidir con este planteamiento, como ya hemos defendido en otras ocasiones (Chinchón, 2011), alineándonos con las voces de especialistas como, entre otros, el ya citado profesor Fernández de Casadevante, los profesores Ledesma (2014, pp. 586-587), Villán o Faleh (2017, pp. 61-62, 125). De hecho, la interpretación, no literal sino estructural, que entendemos más correcta es similar a la que el mismo CCPR ha defendido en su Observación General n.º. 33, la cual está orientada a definir el significado de las obligaciones de los Estados Parte del PIDCP; es decir, en lo que ahora interesa, a responder al interrogante sobre a qué se están obligando estos Estados al permitir que los particulares puedan presentar “comunicaciones [sobre] violaciones de cualquiera de los

competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (Preámbulo y artículo 1). La adhesión del Estado lleva implícito el compromiso de cooperar de buena fe con el Comité para permitirle y propiciar su examen de esas comunicaciones y, después del examen, para que presente sus observaciones al Estado parte interesado y al individuo (párrafos 1 y 4 del artículo 5). Es incompatible con estas obligaciones el que un Estado parte adopte medidas que impidan al Comité o frustren su consideración y examen de la comunicación o la expresión de sus observaciones. Así pues, totalmente al margen de cualquier violación del Pacto de que se acuse a un Estado parte en una comunicación, un Estado parte comete violaciones graves de sus obligaciones en virtud del Protocolo Facultativo si actúa de manera que impida o frustre la consideración por el Comité de una comunicación en que se alegue una violación del Pacto o haga que el examen por el Comité quede en suspenso o que la expresión de sus observaciones sea nimia e inútil. En el caso de la presente comunicación, los autores alegan que se han denegado a las presuntas víctimas sus derechos en virtud de los artículos 6 y 14. Una vez que se ha notificado al Estado parte la comunicación, el Estado viola sus obligaciones en virtud del Protocolo, si procede a la ejecución de las presuntas víctimas antes de que el Comité concluya su consideración y examen y antes de que formule y comunique sus observaciones. Es particularmente inexcusable que el Estado lo haga después de que el Comité haya actuado con arreglo al artículo 86 de su reglamento, pidiendo al Estado parte que se abstenga de hacerlo. (...) Las medidas provisionales que se adopten en cumplimiento del artículo 86 del reglamento del Comité de conformidad con el artículo 39 del Pacto son esenciales para la función que éste realiza con arreglo al Protocolo. Toda violación del reglamento, en especial mediante medidas irreversibles como la ejecución de las presuntas víctimas o su deportación del país, debilita la protección de los derechos enunciados en el Pacto mediante el Protocolo Facultativo” (Comité de Derechos Humanos, 2001, párrs. 5.1-5.4.).

derechos enunciados en el Pacto”¹². Con todo, valga destacar que a nuestro juicio, esta posición no es sólo aplicable a los Estados Parte en el PIDCP y el Protocolo Facultativo, sino que como ya dijimos, siendo las referencias convencionales equivalentes en lo relativo al CCPR, el Comité CT y el Comité DF, será extensible a los tres. Por ello, despleguemos, aunque sea sumariamente, lo que conforma nuestra toma de posición a este respecto.

En la mencionada Observación General, el mismo Comité concede que su función al examinar las comunicaciones individuales “no es, en sí misma, la de un órgano judicial”, aunque, como apuntamos *supra*, presenta las características propias de cualquier órgano jurisdiccional de solución de controversias (órganos preexistentes y permanentes, con integrantes preestablecidos, reglas y procedimientos prefijados, etc.). Sin embargo, a continuación identificacuáles son las características que asimilan sus funciones a las de un tribunal, o lo que es lo mismo, por qué sus decisiones revisten, en sus palabras, “espíritu judicial”. Entre ellas encontramos: 1) la imparcialidad e independencia: los miembros de cualquier Comité son elegidos por, entre otras cualidades, su independencia, pues han de realizar su labor, según el artículo 28 del PIDCP y los homónimos de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT) y Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada (CDF), “a título personal”; es decir, sin responder a los intereses de sus Estados. Y es que, si acudimos al artículo 26 del CDF, ahí vemos reflejado el carácter que debe revestir un miembro de estos Comités: “expertos de gran integridad moral, de reconocida competencia en materia de DDHH, independientes, que ejercerán sus funciones a título personal y actuarán con total imparcialidad”. 2) La ponderada interpretación del lenguaje del Pacto: aquellos elegidos para ser miembros de los Comités han de ser personas con reconocida solvencia en DDHH y en concreto han de ser profundos conocedores del texto que van a proteger y, por lo tanto, interpretar (igual que un juez debe conocer las leyes que va a aplicar en su día a día). Su opinión, por tanto, revestirá la autoridad de una voz singularmente experta en la materia. 3) El carácter deter-

¹² Traducido por los autores.

minante de las decisiones: las resoluciones del Comité son adoptadas tras un riguroso trabajo de investigación del caso concreto, en el que participan de forma activa ambas partes. (CCPR, 2009, párr. 11).

En la estructura interna de los Comités cabría mencionar aquí también la progresiva implantación de lo que generalmente se conoce como Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, es decir, para el seguimiento de lo que por eso mismo se considera que debe ser cumplido; pero como luego volveremos a ello, limitémonos a subrayar algo que ya apuntamos al inicio y que trasciende al Protocolo Facultativo: “[l]os dictámenes emitidos por el Comité [...] representan un pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto” (CCPR, 2009, párr. 13). Lo determinante a nuestro entender, en suma, es que de lo que se trata es de un pronunciamiento respecto a la aplicación y/o cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados (ya en el PIDCP, ya en la CCT, ya en la CDF) que realiza el órgano al que los Estados le han concedido tal capacidad. Dicho de otro modo, cuando cualquiera de estos Comités resuelve un caso concreto, no está sino interpretando y aplicando en su decisión las obligaciones convencionales, por definición, generales que obviamente vinculan a esos mismos Estados en virtud del consentimiento dado. No están, en fin, creando deberes ajenos a los que son propios a un tratado sobre el que se ha manifestado consentimiento en obligarse. De ahí, no sólo pero también, que en esta Observación General se invoque el clásico principio *pacta sunt servanda* codificado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; así como las disposiciones del artículo 2.3 del PIDCP, en lo concreto¹³.

Asumiendo, en todo caso, que esta posición sigue siendo hoy en día minoritaria (y aceptando en consecuencia el ampliamente aceptado término “cuasi-judicial”), es importante destacar que su constatado rechazo supone un evidente (primer) elemento de ponderación determinante (y una primera limitación de raíz) a la hora de examinar,

¹³ Aunque para el no especialista el término “comunicación” puede no ser muy claro ni clarificador, será el que utilicemos aquí por estar presente como tal en las normas convencionales de referencia. En todo caso, apuntar que el mismo hace referencia a lo que por ejemplo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, denomina “denuncia” o “petición”.

entender y evaluar la actuación directa del CCPR, el Comité CT y el Comité DF.

2. Consideraciones metodológicas para el análisis de la actuación de los tres Comités

Buena parte de los documentos que hemos referido hasta al momento invitan a establecer una serie de puntualizaciones de importancia para tener una adecuada visión de conjunto de nuestro objeto de análisis. El estudio y valoración de la actividad cuasi-judicial de los Comités pareciera conducir a un escrutinio de la labor que han realizado resolviendo las distintas comunicaciones que se les han ido presentado. En otros términos, la fuente principal de trabajo habría de ser la documentación propia a sus decisiones en este tipo de casos; con la aclaración de que deberemos excluir lo relativo a las comunicaciones interestatales, en tanto que esta posibilidad que ya vimos se encuentra prevista en las tres normas convencionales de referencia¹⁴, no ha sido utilizada hasta la fecha. Sin embargo, las ya mencionadas observaciones generales de estos Comités (35 en el caso del CCPR¹⁵, 3

¹⁴ “Conforme al apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, cada uno de los Estados partes en el Pacto se compromete a garantizar que “[t]oda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el [...] Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”. Esa es la base de la redacción utilizada sistemáticamente por el Comité al emitir sus dictámenes en los casos en que se ha constatado la existencia de una violación: “De conformidad con el párrafo 3 a) del artículo 2 del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Al pasar a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación. A este respecto, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité.” (Comité de Derechos Humanos, 2009, párr. 14).

¹⁵ En lo que respecta a los Comités que se analizan en esta contribución, véanse el artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos

del Comité CT¹⁶, ninguna, de momento, del Comité DF) son sin duda elementos de gran interés en una doble vía: de un lado, porque en ellas se recogen y consolidan, en su caso, las posiciones adoptadas sobre un artículo específico o una cuestión general en distintos asuntos particulares; y del otro, porque son una base o fuente que veremos aplicada concretamente a casos individuales posteriores. De hecho, el conjunto que conforman estas observaciones generales es generalmente entendido como uno de las más valiosas e innovadoras aportaciones del

21 y 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

- ¹⁶ N° 1. Obligación de presentar informes; N° 2. Orientaciones para presentar informes; N° 3. Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2); N° 4. Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos (artículo 3); N° 5. Suspensión de las obligaciones (artículo 4); N° 6. Derecho a la vida (artículo 6); N° 7. Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7); N° 8. Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9); N° 9. Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10); N° 10. Libertad de opinión (artículo 19); N° 11. Artículo 20; N° 12. Derecho de libre determinación (artículo 1); N° 13. Administración de justicia (artículo 6); N° 14. El derecho a la vida (artículo 6); N° 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto; N° 16. Derecho a la intimidad (artículo 17); N° 17. Derechos del niño (artículo 24); N° 18. No discriminación; N° 19. La familia (artículo 23); N° 20. Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7); N° 21. Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10); N° 22. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18); N° 23. Derecho de las minorías (artículo 27); N° 24. Cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolo Facultativo, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto; N° 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25); N° 26. Continuidad de las obligaciones; N° 27. La libertad de circulación (artículos 12); N° 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3); N° 29. Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (artículo 4); N° 30. Obligación de los Estados de presentar informes de conformidad con el artículo 40 del Pacto; N° 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los estados Partes en el Pacto; N° 32. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia; N° 33. Sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; N° 34. Libertad de opinión y libertad de expresión; N° 35. Libertad y seguridad personales. Su contenido puede consultarse en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.

trabajo de los Comités (Villán, 2016, p. 56), cuya transcendencia se visibiliza incluso en la actitud de sus detractores (Steiner, Alston y Goodman, 2008, p. 874). También porque enlazando con la postura que ya hemos defendido en el anterior apartado¹⁷, el mismo sistema de Naciones Unidas define acertadamente a estos documentos como otra de las vías a través de la cual los Comités pueden desempeñar su función de interpretar el tratado encomendado y de aclarar el alcance y significado de sus artículos, y por consiguiente, de todas las obligaciones de los Estados parte (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, p. 27).

A su vez, sin poder entrar ahora en otros documentos propios a competencias más singulares¹⁸, el resultante material último de la competencia que de forma automática tienen asignados todos los Comités, esto es, la relativa al examen de los informes periódicos de los Estados, es también otro elemento relevante de ponderación. Ello así porque lo presente en lo que comúnmente se conocen como observaciones finales no sólo puede vehicular lo expuesto en decisiones particulares previas, sino porque posiciones sustantivas fijadas en estas observaciones finales, después y en su caso, permearán la actuación cuasi-judicial de los mismos. Para ejemplificar lo dicho, valga la mención a lo que generalmente se conoce como Derecho a la Verdad en su dimensión más debatida incluso en los órganos de protección de DDHH, es decir, la colectiva. Pues bien, aunque parcialmente ya fue apuntada por el CCPR en su Observación General 31¹⁹, la misma ha sido directamente abordada y afirmada por primera vez, por el Comité y por todo el sistema convencional de Naciones Unidas, precisamente en unas observaciones finales referidas a España²⁰; a lo que

¹⁷ N°. 1. Aplicación del artículo 3 en relación con el artículo 22 de la Convención; N°. 2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes; N°. 3 Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes. Su contenido puede verse en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11.

¹⁸ Respecto al debate existente en particular sobre el valor jurídico de las OGs, puede ver Mechlem, 2009, 929-930.

¹⁹ En lo que se refiere a los Comités objeto de esta contribución, para más datos véanse los apartados relativos al Comité CT y al Comité DF.

²⁰ “Se requieren en especial mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido,

siguió, apenas un año después, un posicionamiento similar del Comité CT, en este caso en unas Observaciones Finales respecto a Colombia que merece la pena reproducir: “El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas eficaces para garantizar el derecho a la verdad y que considere el establecimiento de una comisión de la verdad autónoma e independiente” (Comité contra la Tortura, 2010, párr. 27). En una línea parecida, aunque no idéntica, también el Comité DF ha seguido esta senda en varias de sus Observaciones Finales (sobre todo este particular, Rodríguez, 2017, pp. 340-350, 471-478, 478-483).

Aclarado lo anterior, dentro de las posibilidades de este trabajo concentramos el posterior estudio en el procedimiento de resolución de comunicaciones individuales ante los tres Comités; esto es, aquel en el que la víctima puede ser parte activa y directa (sin necesidad de asistencia letrada) de un procedimiento contra un Estado. Se tratará, en fin, de “un mecanismo de control *ex post facto* y al que se puede recurrir [...] ante la existencia de una sola y simple violación [...] [lo] que supervisará el Comité en el ejercicio de las competencias de control que le han sido atribuidas” (Villán y Faleh, 2017, pp. 124-125). No obstante, previo a ello es importante apuntar dos últimas cuestiones. La primera es que gran parte de los aspectos a destacar en cuanto al alcance y limitaciones de estos tres Comités van a estar presentes, en múltiples sentidos como veremos, en el primero de ellos: el Comité de DH. Sobre el mismo, además, es detectable una extendida valoración comparada que cualifica este procedimiento como el sistema de quejas de DDHH más efectivo a nivel universal, en palabras de reputados especialistas (Novak, 2009, p. 289). En consecuencia, será sobre él que centraremos el análisis, añadiendo en su caso algunas consideraciones propias respecto a los restantes. La segunda, conectada con la anterior pero singularmente intensa, es que el análisis referido a la práctica del Comité DF será sumamente limitado, debido a que desde su entrada en funcionamiento en 2011 únicamente un caso ha sido presentado ante su jurisdicción. Aprovecharemos enton-

detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cuenten con las facultades pertinentes pueden coadyuvar a tal fin. El hecho de que un Estado parte no investigue las denuncias de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto”. (Comité de Derechos Humanos, 2004, párr. 15).

ces el apartado dedicado a su estudio para presentar unas pequeñas reflexiones finales a la luz del análisis y experiencia acumulados al momento.

3. La actividad cuasi-judicial del Comité de Derechos Humanos, el Comité Contra la Tortura y el Comité sobre la Desaparición Forzada: examen y valoración sobre sus límites y alcance

3.1. El Comité de Derechos Humanos: el ejemplo y referente generales

Debido a que su competencia material reside en el PIDCP, que recoge los principales derechos civiles y políticos avanzados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, siendo en este sentido relativamente asimilable a las normas convencionales de referencia de los sistemas regionales²¹, el CCPR se ha convertido en la más cercana aproximación hoy en día a una suerte de “tribunal universal de DD-HH” (De Zayas, 2009, p. 37). A su vez y de otro lado, es importante hacer notar ya aquí que las disposiciones básicas de la CCT y la CDF se encuentran, expresa o implícitamente, en el PIDCP, de tal suerte que el CCPR ha desplegado y despliega su actividad sobre cuestiones que igualmente son objeto de la competencia del Comité CT y el Comité DF.

El CCPR, integrado por 18 miembros, fue creado en virtud del artículo 28 del PIDCP con competencia en lo que interesa de con-

²¹ “El Estado parte debería: a) considerar la derogación de la Ley de amnistía de 1977; b) tomar las medidas legislativas necesarias para garantizar el reconocimiento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad por los tribunales nacionales; c) prever la creación de una comisión de expertos independientes encargada de restablecer la verdad histórica sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura; y d) permitir que las familias identifiquen y exhumen los cuerpos de las víctimas y, en su caso, indemnizarlas”. Énfasis añadido (Comité de Derechos Humanos, 2009 B, párr. 7).

formidad a su Protocolo Facultativo²², celebrando su primer período de sesiones en marzo de 1977, si bien no sería hasta agosto de 1979 cuando adoptaría su primera decisión en una comunicación individual²³. El CCPR sesiona generalmente tres veces al año, como actualmente hace también el Comité CT, transmitiendo anualmente un informe general sobre sus trabajos a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Este Comité es el órgano de protección convencional que cuenta con una más amplia experiencia y competencia en lo que concierne a comunicaciones individuales. Ello debido a que fue el primero que contó con tal capacidad, la cual se remonta a 1976, mientras que habría que esperar hasta 1982 para que el Comité contra la Discriminación Racial (Comité CERD) la adquiriera con la entrada en vigor de lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Y por ser, de otro lado, el órgano de protección convencional con una mayor aceptación estatal, siendo en el momento de redacción de este trabajo 116 Estados los que son Parte del Protocolo Facultativo²⁴ (de 169, que son Parte del PIDCP). En este sentido, el segundo sería el Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, con 109 Estados que han aceptado tal posibilidad.

Teniendo en cuenta todo ello, podrá comprenderse mejor, en visión comparada con el resto de Los comités, el volumen cuantitativo y cualitativo que le es propio al CCPR. Empezando con lo primero, hasta marzo de 2016 (fecha de los últimos datos disponibles) al Comité se habían presentado 2.759 comunicaciones individuales relativas a

²² Además de en lo sustantivo, esta similitud también es identificable en cuanto al procedimiento de tramitación establecido, cuyo diseño se basó en lo entonces previsto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Al respecto, Nowak, 2009, 289 y ss.

²³ Adoptado el 16 de diciembre de 1966. En vigor desde el 23 de marzo de 1976. De acuerdo con su artículo 1: “Todo Estado parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto”.

²⁴ En el caso del Comité de Derechos Humanos, *Ramírez c. Uruguay* (CCPR/C/10/D/4/1977, 1977).

92 Estados. De ellas, 1.156 habían sido declarados admisibles y 668 inadmisibles; 368 comunicaciones fueron retiradas o archivadas, en 975 casos el Comité determinó que el Estado había violado el articulado del Pacto, y 540 comunicaciones estaban pendientes de examen (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, 4). Estas cifras, que en todo caso no recogen plenamente el volumen de documentos que recibe el Comité²⁵, requieren de varios comentarios:

Comenzando con la primera de ellas, es sin duda llamativo que en prácticamente cuarenta años de vida el Comité haya recibido un número tan reducido de comunicaciones. Las razones que explican este hecho son múltiples, algunas de ellas se encuentran conectadas con lo expuesto en el primer apartado de esta contribución, otras refieren a las dificultades materiales y/o prácticas para acceder a este tipo de procedimientos internacionales²⁶. Ahora bien, por otro lado, si comparamos su labor con la realizada por otros Comités, se ha señalado que el CCPR, y el Comité CT, realizan su tarea con mayor celeridad (Abril, 2015, p. 2), estando el término medio de tramitación de un caso ante el primero por encima de los tres años y el número de casos acumulados pendientes es como vimos, muy significativo. El práctico protagonismo exclusivo del procedimiento escrito sin duda no es un elemento que lo agilice, sin embargo, en este punto hay que detenerse a subrayar otra realidad determinante. Para ilustrarla podría acudir a varios de los recientes informes del CCPR, pero en realidad bastaría el último o cualquiera de ellos, pues en lo que ahora queremos destacar contienen prácticamente lo mismo. Por quedarnos

²⁵ El último en obligarse por el Protocolo Facultativo fue Sao Tomé y Príncipe el 23 de marzo de 2017.

²⁶ A modo de ejemplo general, explican autores como De Zaya, 2003, lo que sigue: “Además, la secretaría del Comité recibe un número muy elevado de cartas a cuyos autores se hace saber que se necesita más información para que las mismas puedan ser registradas como casos y sometidas al examen del Comité. Los autores de muchas otras cartas han sido informados de que sus casos no serán presentados al Comité, porque están claramente fuera del ámbito del Pacto o porque han sido considerados infundados. (...)Una comunicación recibida por la secretaría no se registra automáticamente. La gran mayoría de las quejas, que en el 90% de los casos no son presentadas por letrados, son incompletas o muestran una falta grave, como casos que impugnan una ley *in abstracto* sin identificar una víctima, o casos que constituyen una *actio popularis*”.

pues en el más cercano en el tiempo, valga la larga cita por su indudable trascendencia:

En virtud del artículo 36 del Pacto, el Secretario General tiene la obligación de proporcionar al Comité el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones. El Comité reitera su preocupación por la escasez de recursos humanos y subraya una vez más la importancia de asignar suficiente personal para prestar servicios en sus períodos de sesiones y para facilitar el conocimiento, la comprensión y el cumplimiento de sus recomendaciones en los países. Recalca que si no se mejora sustancialmente la capacidad del personal de la Dependencia Encargada de las Quejas para tramitar comunicaciones individuales, el propio Comité verá seriamente comprometida su capacidad de resolver el retraso acumulado a este respecto. Además, expresa su profunda inquietud por la posibilidad de que las normas generales vigentes en las Naciones Unidas con respecto a la movilidad del personal de la Secretaría entorpezcan la labor del Comité, particularmente en el caso del personal que trabaja en la Dependencia Encargada de las Quejas, que tiene que permanecer en su puesto durante un período suficientemente largo para adquirir experiencia y conocimientos sobre la jurisprudencia del Comité. [...] El Comité agradece a la Asamblea General la aprobación de la resolución 68/268²⁷ sobre el fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de DDHH, incluidas las dos semanas y media adicionales de reuniones que se han asignado al Comité para los años 2015 y 2016. Sin embargo, lamenta que no se le hayan proporcionado recursos humanos suficientes para asegurar la plena aplicación de la resolución. En particular, el Comité no pudo disponer de algunos de los días de reunión adicionales asignados por la Asamblea General debido a la escasez de recursos humanos a disposición de la Secretaría para preparar el examen de cierto número de comunicaciones adicionales. [...] El Comité reafirma su honda preocupación por que [...] los proyectos del Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes en virtud del Primer Protocolo Facultativo únicamente estaban disponibles en uno de los idiomas de trabajo del Comité, el inglés²⁸, para lo cual se aducía que no hay un mandato explícito para la traducción de los documentos en cuestión, pese a que habían sido regularmente traducidos en el pasado. El Comité destaca que el seguimiento es una parte esencial de sus actividades y que la falta de traducciones ha afectado de forma directa la calidad de su labor... (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016 A, párr. 43-45).

²⁷ Para más datos, pueden verse, entre otros, Mutua, 1998, 232-237; Hafner-Burton, 2013, 104-107.

²⁸ Sobre esta resolución, ver nota al pie 29.

Como un pequeño apunte adicional, la Resolución de la Asamblea General referida, de 2014, trató de establecer algunas medidas paliativas que tal y como hemos visto, no fueron consideradas suficientes. Su lectura detallada arroja algún dato cuantitativo adicional de interés para la valoración, propia y ajena, respecto a las comunicaciones individuales: así por ejemplo, para el cálculo del aumento preciso en el tiempo a asignar a los Comités, puede leerse que se toma “como base que el examen de cada comunicación requiere 1,3 horas de tiempo de reunión” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014 A, párr. 26). Esta cifra ha sido calificada, con gran generosidad, como de “demasiado optimista” (Villán y Faleh, 2017, p. 173), siendo en todo caso sustancialmente ajena a la realidad de los Comités.

Esta serie de limitaciones menoscaban muy notablemente la labor y potencial alcance de la actuación del CCPR. Constatación que cabe complementar con un comentario final sobre las cifras expuestas que nos llevará a otro de los elementos que suele señalarse como deficiencia en el funcionamiento y/o eficacia de todos los Comités²⁹, incluido el que ahora nos ocupa, a saber: el elevado número de casos inadmitidos, principalmente por la consideración de no haberse agotado previamente los recursos internos estatales.

²⁹ En el informe anterior, la queja se extendía también a que: “... los proyectos de recomendación sobre las comunicaciones individuales no estuvieran disponibles en tres idiomas (español, francés e inglés) a tiempo para que el grupo de trabajo los examinara en su período de sesiones. Teniendo en cuenta esas preocupaciones, la Mesa del Comité se reunió con representantes de los Servicios de Conferencias y, posteriormente, el Presidente envió una carta al Secretario General Adjunto de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias en la que solicitaba que se pusieran en su conocimiento las medidas adoptadas para resolver este problema. El Secretario General Adjunto respondió a la carta señalando que los problemas obedecían a un constante aumento de la documentación prevista en los mandatos, a lo que se sumaban una insuficiencia permanente de capacidad, la celebración paralela de numerosos períodos de sesiones, la falta de límites al número de palabras en las respuestas a las listas de cuestiones y la fecha imprevisible de presentación. El Secretario General Adjunto indicó que el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias estudiaría todas las opciones viables para resolver esos problemas y pidió la cooperación del Comité, que incluía el establecimiento de límites al número de palabras en las respuestas a las listas de cuestiones y de plazos internos

Superado todo lo anterior, es preciso detenerse ahora en el final del camino, en los 975 casos en los que el Comité determinó la concurrencia de responsabilidad internacional por violación del PIDCP. Ello nos lleva a las medidas de reparación aprobadas en virtud del artículo 5.4 del Protocolo Facultativo, que son sin duda múltiples y variadas, tanto que sería imposible abarcarlas exhaustivamente dentro de un trabajo de estas características. No obstante, del análisis de los distintos informes anuales se puede concluir que la mayor parte de estas reparaciones van orientadas hacia dos direcciones. En primer lugar, a amoldar la legislación del Estado parte a los derechos sustantivos incluidos en el Pacto, en una suerte de medidas de no repetición de los hechos y como complemento a las recomendaciones concretas que el Comité haya podido hacer en sus observaciones finales. Y, en segundo lugar, y como parte de una “reparación eficaz” a las víctimas, toda una serie de medidas dirigidas a la restitución de la situación al momento anterior a la comisión de la violación. Entre estas medidas podemos encontrar, por ejemplo, en casos de detención arbitraria, su puesta en libertad, o la realización de un nuevo juicio con las debidas garantías; en casos de fallecidos durante la detención, la obligación de ofrecer a la viuda recurso efectivo que incluyera la apertura de diligencias penales contra los culpables de la muerte; en casos de abusos contra la libertad de expresión, el reembolso del montante de la multa impuesta; en casos de ejecuciones sumarias, desapariciones y torturas, la obligación de investigar los hechos y, en su caso, la puesta en libertad del desaparecido, una indemnización adecuada e imponer una acción penal contra los responsables; o en otras ocasiones la rescisión de una orden de expulsión ilegal, la revisión de las condenas impuestas en procedimientos penales, la restitución de bienes, indemnización por detención por encarcelamientos ilegales.

En todo caso, para la perspectiva de este estudio el asunto a subrayar nos dirige al cumplimiento de estas medidas de reparación; particular que ha sido un verdadero caballo de batalla no solo para el propio CCPR, sino para todo el sistema de protección convencional de las Naciones Unidas. Por ello, y como intento de asegurar que los Estados cumplan con los dictámenes del CCPR, incluyendo, claro, las medidas de reparación anteriormente expuestas, como ya avanzamos en 1990 se creó un Relator Especial para el seguimiento de

los dictámenes³⁰. Según el propio Reglamento del Comité, el Relator podrá tomar las medidas y establecer los contactos apropiados para el debido cumplimiento del mandato de seguimiento. Es decir, solicitará información a los Estados a los efectos de conocer si estos siguen las recomendaciones incluidas en los dictámenes del Comité; de esta forma también se cuenta así con cierta información sobre el modo en el que los Estados interpretan su vinculación y compromiso de colaboración con el CCPR. Sin embargo, tal y como afirma el propio Relator: “Toda clasificación de las respuestas sobre las medidas adoptadas por los Estados Partes es por naturaleza subjetiva e imprecisa” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014 B, p. 114), lo que implica una enorme dificultad para ofrecer cifras concretas³¹. Ello es debido a que los Estados o bien demuestran buena disposición por aplicar los dictámenes y la consiguiente reparación (lo que no significa que efectivamente la haga), o pese a que alegan que no tienen la obligación de concederle una reparación, lo harán “a título graciable”. Igualmente, puede darse el caso de que indiquen que la víctima presentó la solicitud de indemnización fuera de plazo y, por tanto, no corresponde pago alguno. No obstante, en numerosas ocasiones el dictamen del Comité se impugna por razones de hecho o de derecho, se exponen con gran retraso observaciones acerca del fondo de la denuncia, o se indica que el Estado parte, por una causa u otra, no puede poner en práctica el dictamen del Comité. Por otro lado, la Secretaría también ha recibido comunicaciones de los reclamantes en las que se informa que no se han puesto en práctica los dictámenes del Comité, y en muy pocos casos el autor de la comunicación ha informado al Comité que el Estado parte ha cumplido efectivamente las recomendaciones del Comité, aun cuando el propio Estado parte no haya proporcionado dicha información. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014 B, 114).

Como ya apuntamos, también en lo material o cualitativo la actividad del CCPR es de un volumen comparado sobresaliente. En términos sumarios, las principales materias que se le han presentado son las que siguen: Abuso del derecho a presentar comunicaciones; acceso

³⁰ En lo que refiere al Comité CT, véanse las cifras al respecto en el siguiente apartado.

³¹ Artículo 101 del Reglamento de Procedimiento del Comité DH.

a un abogado; agotamiento de recursos internos; apátrida; audiencia imparcial; concepto de víctima; condiciones del encarcelamiento; confesión bajo coacción; consideraciones de seguridad nacional; derechos de los aborígenes; derecho a comparecer rápidamente ante un juez; derecho a ser tratado con humanidad; denegación del amparo; derecho a doble instancia judicial; derecho de asilo; derecho a la vida; derecho a la vida privada; derechos de las minorías; detención arbitraria; desapariciones forzadas; dilación del proceso; discriminación por motivos de sexo; discriminación por motivos de idioma; efectos continuados de la violación; examen de los testigos; falta de investigación de las acusaciones por el Estado parte; fundamentación de la reclamación; Hábeas Corpus; igualdad ante la ley; igualdad de medios; inadmisibilidad *ratione materiae* / *ratione temporis*; juicio imparcial; juicio sin las debidas garantías; libertad de expresión; libertad de religión; malos tratos durante la detención; medidas cautelares / provisionales; pena capital; prolongación injustificada de los recursos internos; prolongación injustificada de la prisión preventiva; presunción de inocencia; principio de no discriminación; protección de los niños; recurso efectivo; recursos disponibles y eficaces; Seguridad Social; servicio militar; tortura; tratos crueles, inhumanos y degradantes³². En este sentido, se ha afirmado también que el Comité ha establecido progresiva una suerte de jurisprudencia universal sobre los más importantes DDHH (McGoldrick, 1994), sobre la que no obstante se han apuntado deficiencias respecto a su accesibilidad y conocimiento generalizados (Steiner, 2000, p. 17).

Tomando en consideración algunas de las limitaciones que hemos ido señalando, pero poniendo el acento en los problemas derivados de la falta de asunción del valor jurídico de las decisiones del Comité, algunos autores han defendido la abolición de este (de hecho, de todos los Comités) proponiendo la creación de un sistema totalmente nuevo y diferente dentro del sistema de Naciones Unidas (en detalle, por ejemplo Mutua, 1998, pp. 252-260). El objeto de este trabajo conlleva a que no podamos entrar en este debate, como tampoco es preciso volver a manifestarnos respecto a la naturaleza jurídica de las

³² En algunas estimaciones pasadas, se ha señalado que el número de comportamientos y respuestas estatales satisfactorias no superaría el veinte por ciento (Joseph, Mitchell, Gyorki y Carin Benninger-Budel, 2006, p. 161).

resoluciones de los Comités, pero sí entendemos necesario abrir breve y finalmente el enfoque para no ofrecer una impresión limitada del alcance de su actividad. No debe olvidarse que la influencia del CCPR dentro del sistema de Naciones Unidas, a través del fenómeno de la fertilización cruzada, ha llevado a su autorizada voz mucho más allá de lo impuesto por todos los límites examinados. Igualmente, esto ha sucedido, aunque de manera más limitada, en otros órganos jurisdiccionales como la misma CIJ³³.

3.2. El Comité Contra la Tortura: circunstancias particulares pero pautas generales

El Comité CT fue creado en virtud del artículo 17 de la CCT, tratado internacional que entró en vigor el 26 de junio de 1987. Su primer período de sesiones se remonta a abril de 1988. La competencia para conocer de comunicaciones individuales se dispone en el artículo 22 de la Convención³⁴. Hoy en día, 66 Estados de los 161 que son Parte en la CCT han realizado la declaración expresa prevista en ese artículo por la que se otorga competencia al Comité CT para examinar estas comunicaciones. La potencial incidencia del CCPR es por tanto notablemente superior a la del Comité CT. Por realizar una comparativa rápida, son dos tratados con un nivel de aceptación muy parecido (169 del PIDCP y 161 de la CCT), pero la competencia con la que cuentan sus órganos fiscalizadores es sumamente dispar en lo referente a la posibilidad de presentación de comunicaciones individuales, puesto que como vimos son 116 los Estados Parte del Protocolo Facultativo al PIDCP, mientras que la aceptación del artículo 22 es de poco más de la mitad de esta cifra. Sin embargo, recordemos que

³³ Véase la Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo. Volúmenes 1 a 9, disponibles en <http://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/ReferenceMaterial.aspx>. La jurisprudencia detallada del Comité puede consultarse en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

³⁴ Véanse por ejemplo las amplias referencias a las posiciones del Comité en su ya célebre Opinión: *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004. Existe una versión en castellano disponible en: <http://www.icj-cij.org/files/advisory-opinions/advisory-opinions-2004-es.pdf>.

el artículo 7 del PIDCP recoge la prohibición de comisión de actos de tortura, lo que hace que el bajo compromiso con el artículo 22 de la CCT no se traduzca necesariamente en una ausencia de acceso a las víctimas de tortura al sistema de Comités. De hecho, desde casi el comienzo han sido varias las voces que han discutido la pertinencia de establecer un/el Comité CT, abogando por ampliar mediante un Protocolo el contenido del PIDCP en materia de tortura y referenciar en todo caso esta materia al CCPR (a modo de ejemplo general, Ingelse, 2001, 401-408). En sentido contrario, las aspiraciones de que a través del Comité CT se aliviase parcialmente, y en consecuencia mejorase, la situación y desempeño del CCPR, ya hemos visto que no se han hecho realidad tangible.

De cualquier modo, junto a competencias no presentes en el CCPR, con mención especial a la posibilidad de llevar a cabo visitas a los Estados³⁵, y situaciones especialmente graves y acuciantes que expliquen la preponderancia de figuras como la del Relator Especial sobre represalias³⁶, es importante hacer notar que el Comité CT está compuesto por casi la mitad de miembros, 10 en concreto, que el CCPR, siendo hasta fecha reciente³⁷ el Comité más reducido del sistema de Naciones Unidas; lo que ha llevado a justas críticas respecto a la relación personal-carga de trabajo. Por mejor ilustrar lo dicho e ir dando paso a otras cuestiones (que ya nos han de ser familiares), valga recoger esta exposición del entonces Presidente del Comité:

Las nuevas iniciativas y los métodos de trabajo realizadas por el Comité para cumplir eficazmente su mandato no han ido acompañados de los correspondientes aumentos en recursos, tiempo o examen del tamaño de la composición del Comité. [...] Esto impide que el Comité enfrente los atrasos de informes y quejas a través de mecanismos como reuniones en dos cámaras [...]. Además, el Comité se reúne por la duración más corta por año: sólo seis semanas. [...]. Además, el mandato del Comité está entre los más amplios de los órganos de tratados agravando aún más los temas de recursos y carga de trabajo. Se ha argumentado que el pequeño número de miembros está fundado en la especificidad del Tratado. Esta posición ya no es coherente con el número y la naturaleza de las activi-

³⁵ Ver Artículo 22 de la CCT.

³⁶ Ver Artículo 22 de la CCT.

³⁷ Para más datos, puede verse Comité contra la Tortura, 2013, así como <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/ReprisalLetters.aspx>.

dades llevadas a cabo por el Comité para cumplir adecuadamente con su mandato. De conformidad con la Convención, el Comité considera una amplia gama de cuestiones relacionadas con la tortura, su prevención y reparación cuando proceda. Sería suficiente decir que debido a que el mandato del Comité también comprende tratos crueles, inhumanos o degradantes, éste debe examinar si las condiciones penitenciarias constituyen torturas o tratamientos inhumanos. En consecuencia, la multitud de temas y situaciones es mucho más amplia que la sugerida por la especificidad de la Convención [y] la capacidad del Comité [...] está gravemente restringida por recursos limitados. (Grossman, 2012, pp. 54-55)³⁸.

A fecha de 2016, ante el Comité CT se habían presentado 749 quejas individuales relativas a 36 Estados Parte. De ellas, solo sobre 294 se habían adoptado decisiones finales sobre el fondo, de las cuales en 119 se probó que se había infringido la CCT. 216 se habían desestimado y 80 comunicaciones se declararon inadmisibles. Un total de 159 quejas seguían pendientes de examen (Asamblea General, 2016 B, p. 15). A pesar de ciertas previsiones reglamentarias que permiten un trabajo más ágil del Comité que en el caso del CCPR³⁹, y de la naturaleza especializada del Comité CT, es evidente que pese a las diferencias de magnitudes, los números recogidos denotan gran parte de los problemas ya señalados *supra*. Por ofrecer un dato adicional, frente a los más de tres años que ya indicamos demora la tramitación de un caso ante el CCPR, en el Comité CT la media era de dos y medio.

Las aportaciones sustantivas del Comité se han concentrado en aquellas materias que han sido mayoritariamente planteadas ante él, entre las que encontramos: Expulsión o deportación del autor de la queja a un país con presunto riesgo de que sufrirá tortura; detención violenta con resultado de muerte; expulsión violenta de asentamientos; jurisdicción sobre casos de tortura; malos tratos a la espera de la

³⁸ Ver apartado siguiente.

³⁹ En otros términos, pero con un sentido de fondo equiparable, en los dos últimos informes anuales del Comité se indica que: “El Comité reafirmó su apoyo al fortalecimiento de los órganos creados en virtud de tratados y, al mismo tiempo, insistió en la necesidad de que se asignaran recursos de personal suficientes a la Dependencia de Peticiones para que pudiera ponerse al día con las comunicaciones individuales y, de esa forma, utilizar con eficiencia el tiempo adicional de reunión dispuesto en la resolución 68/268 de la Asamblea General.” (Asamblea General, 2016 B, párr. 21); (Asamblea General, 2015 B, párr. 21).

ejecución de la pena capital; malos tratos durante la detención; malos tratos durante la detención en la lucha contra el terrorismo; muerte durante custodia policial; pruebas obtenidas mediante tortura; o torturas durante la detención⁴⁰. Dentro de las posibilidades disponibles, destaquemos al menos que la primera de estas cuestiones, relativa al artículo 3 de la CCT⁴¹, ha sido una de las materias en la que la actividad del Comité ha sido más intensa y relevante (De Weck, 2016, pp. 79 y ss.), habiendo transcendido, influenciado y enriquecido a otros ámbitos sectoriales del Derecho Internacional (Mariño, 2015), y en la que como ya avanzamos se han evidenciado gran parte de las luces y sombras del sistema relativo a las medidas cautelares.

Sin reiterar lo ya expuesto al final del apartado anterior⁴² para responder a las diversas críticas que, por ejemplo, han considerado al Comité CT como una suerte de “gesto simbólico” (Nagan y Atkins, 2001, p. 105), corresponde ahora un breve comentario final respecto al cumplimiento de las decisiones del Comité. En el último informe disponible, de la mano del Relator para el seguimiento de las decisiones se exponen cifras concretas al respecto, sensiblemente superiores a la estimación que ya se apuntó sobre el CCPR⁴³. No obstante, no ofrecen un saldo final muy edificantes: tan sólo en 51 comunicaciones, del total de 119 que ya señalamos, se había logrado una solución satisfactoria o parcialmente satisfactoria (Asamblea General de Naciones Unidas, 2016 B, párr. 80). En cuanto a las medidas de repa-

⁴⁰ Señaladamente en lo relativo a prácticas de pruebas-comparecencias personales, pues a tenor del artículo 117.4 de su Reglamento: “El Comité podrá invitar al autor de la queja o a su representante y a los representantes del Estado parte interesado a estar presentes en determinadas sesiones privadas del Comité con objeto de que proporcionen nuevas aclaraciones o respondan a preguntas relativas al fondo de la queja. Cuando se invite a una de las partes, se informará e invitará a la otra parte a que asista y haga las exposiciones apropiadas. La no comparecencia de una parte no será obstáculo para el examen del caso.”

⁴¹ Véase la Selección de decisiones del Comité en Oficina del Alto Comisionado, 2008. La jurisprudencia detallada del Comité puede consultarse en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/CATIndex.aspx>.

⁴² Ver Artículo 3 de la CCT.

⁴³ En este caso podrían invocarse, pese a no compartir plenamente sus razonamientos, sentencias de la Corte Internacional de Justicia como la del asunto **relativo a la obligación de perseguir o extraditar**, en las que las referencias al Comité CT fueron especialmente relevantes (Corte Internacional de Justicia, 2012).

raciones dispuestas, el sistema general implementado por el Comité CT se encuentra recogida en la ya mencionada Observación General n°. 3 (Comité CT, 2012). En ella, el Comité condensa la experiencia adquirida a través de las comunicaciones individuales en un solo documento, lo que ofrece una panorámica completa de las medidas que se han ido adoptando a lo largo del tiempo (Grossman y Amezcua, 2013, p. 19), además de establecer un contenido más completo y una correcta interpretación del artículo 14 de la CCT⁴⁴.

Empezando por las medidas de restitución, la mayor parte de estas van orientadas a evitar la discriminación de la víctima, en cuestiones, por ejemplo, de género, orientación sexual, discapacidad, etnia, edad o religión. En el caso de indemnización, lo primero a destacar es que una indemnización, por sí sola, no cumple ni con el deber de reparar ni cumple con los estándares del artículo 14: es una cuestión necesaria, pero nunca suficiente. En cualquier caso, el monto de la indemnización que se otorgue se ha establecido para compensar los perjuicios a los que se pueda asignar un valor económico y sean consecuencia de torturas o malos tratos, sean o no pecuniarios. Entre otras cuestiones, debe cubrir los gastos médicos y fondos para sufragar los gastos de rehabilitación de la víctima; la pérdida de ingresos y el lucro cesante y/o la imposibilidad de cursar estudios o acceder a un empleo por el daño causado por la tortura. En materia de rehabilitación, el Comité CT requiere a los Estados lo pertinente para revertir y reparar los daños sufridos por la víctima, incluidas su dignidad, salud y autonomía, como consecuencia de los efectos permanentes que deja la tortura. Entre estas medidas, resaltan, por ejemplo, un procedimiento para la determinación y evaluación de las necesidades terapéuticas, que podría incluir una amplia variedad de medidas interdisciplinarias, como servicios médicos, físicos y psicológicos de rehabilitación; servicios sociales y de reintegración; asistencia y servicios comunitarios y orientados a la familia y formación profesional y educación. Estos planes de rehabilitación deberán de tener en cuenta el perfil de la propia víctima: su cultura, su personalidad y su propia historia, así como sus antecedentes. Acerca de la satisfacción, destacan medidas eficaces para poner coto a las violaciones; la verificación de los hechos y reve-

⁴⁴ Véase apartado anterior y nota 28.

lación pública y completa de la verdad; la búsqueda de las personas desaparecidas, de la identidad de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos, según los deseos expresos o presuntos de la víctima o las familias afectadas; una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad o reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de la responsabilidad y actos de conmemoración y homenaje a las víctimas. Por último, nos encontramos medidas de no repetición, orientadas a que no se repita el acto que supuso un incumplimiento de la CCT. Entre las numerosas medidas que contempla el Comité CT podemos subrayar: instruir a los funcionarios públicos sobre el contenido de la Convención; control de la autoridad civil sobre la militar, asegurarse de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; protección a los defensores de DDHH; o un sistema de supervisión e independencia de los lugares de detención.

A modo de concluir con el análisis de la competencia del Comité CT, es menester mencionar aquí una característica importante a modo de rasgo diferenciador respecto al CCPR. El artículo 20 de la CCT establece que si el Comité CT “recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado parte, invitará a ese Estado parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar observaciones con respecto a la información de que se trate”. Este mecanismo, que ha sido muy acertadamente denominado como “una presunción en favor de la aplicabilidad del procedimiento” (Fernández de Casadevante, 2011, p. 331) opera por defecto para los Estados Parte de la CCT⁴⁵. Esto implica que, si un Estado pretende excluir la competencia del Comité CT en este particular, deberá, como bien prescribe el artículo 28, “declarar, en el momento de la firma o

⁴⁵ Ver Artículo 14 de la CCT.

ratificación de la presente Convención o de la adhesión a ella, que no reconoce la competencia del Comité”.

Por último, aunque se salga formalmente del ámbito de este trabajo, conviene apuntar al menos que el 22 de junio de 2006 entraría en vigor el Protocolo Facultativo a la CCT, el cual fue adoptado el 18 de diciembre de 2002. Este tratado internacional instituía un sistema de visitas periódicas a los centros penitenciarios de sus Estados Parte; constituyendo, así, una suerte de labor preventiva de la comisión de la tortura en estos contextos. A modo de concretar dicha labor, el mencionado Protocolo crea el Subcomité para la Prevención de la Tortura y, a modo complementario, la obligación de que todo Estado parte de este designe a nivel interno un Mecanismo Nacional de Prevención. Actualmente, 84 Estados son los Parte del Protocolo Facultativo, y los que permiten, en consecuencia “las visitas [...] a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”⁴⁶.

3.3. El Comité de Desapariciones Forzadas: a modo de reflexión final

El más reciente de los Comités, el Comité DF, fue creado por el artículo 26 de la CDF, que entró en vigor el 23 de diciembre de 2010, quedando establecida su competencia respecto a comunicaciones individuales en su artículo 31⁴⁷. Al igual que el Comité CT está integrado por 10 expertos y tiene asignadas competencias adicionales a las del CCPR, pero también a las del Comité CT⁴⁸, como luego apuntaremos aunque sea sumariamente. Su efectiva puesta en funcionamiento cabe situarla a partir del 31 de mayo de 2011, momento en que fueron elegidos sus primeros integrantes, y más en concreto desde el 1 de julio de 2011, fecha en la que asumieron plena y oficialmente sus funciones, celebrándose entonces su primer período de sesiones, entre el 8 y el 11 de noviembre de aquel año, en el que se inició el proceso de aprobación de su Reglamento que culminaría en el segundo período

⁴⁶ Para más datos con una exposición especialmente interesante, Hitters, 1991.

⁴⁷ Ver Artículo 31 de la CDF.

⁴⁸ Ver Artículo 4 del Protocolo Facultativo a la CCT.

de sesiones celebrado entre el 26 y el 30 de marzo de 2012. A la fecha, su labor se concreta en dos periodos de sesiones al año.

Como pequeño apunte, en la línea que señalamos respecto al Comité CT pero en este caso de manera expresa, es reseñable lo que se dispuso en su artículo 27⁴⁹; cuyo literal ha llevado a especialistas como Blanc Altemir a preguntarse si era una prueba de la “desconfianza sobre la eficacia futura del Comité a la luz del funcionamiento de otros Comités”, o una suerte de espada de Damocles tendente a “someter al futuro Comité a una estrecha vigilancia de sus funciones” (Blanc, 2007, p. 410). Por nuestra parte, en alguna ocasión hemos calificado esta situación como una especie de nacimiento marcado por la precariedad (Chinchón, 2013 B, p. 228).

Acerca de la competencia *ratione temporis* de este Comité, habida cuenta del carácter continuado de las desapariciones forzadas (reconocido en el artículo 24.6 de la CDF), hemos de remitirnos al artículo 35, el cual estipula que la misma “se extiende a las desapariciones forzadas que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención”. Cabe, por tanto, preguntarse acerca de las desapariciones que se iniciaron antes de la entrada en vigor de la CDF; si las mismas quedarían cubiertas por la competencia del Comité DF.

No es esta una cuestión pacífica, pero a nuestro juicio, de la lectura conjunta de los artículos 24.6 y 35 se desprende como primera conclusión que estamos ante dos conceptos distintos. Por un lado, el 24.6 establece la obligación estatal de los Estados de, en caso de comisión de una desaparición forzada, seguir investigando hasta hallar el paradero de la persona desaparecida, a tenor del carácter continuado de este hecho. Por otro lado, el 35 apela a la competencia que tendrá el Comité DF de monitorear el cumplimiento de estas obligaciones por parte de los Estados, limitada a aquellos actos que comienzan después de la entrada en vigor del tratado, porque así lo han querido los Estados que adoptaron el texto de este tratado. Pues, como es sabido, la conclusión según la teoría general sería la contraria⁵⁰.

⁴⁹ Ver Artículo 30 y 33 de la CDF.

⁵⁰ “Una Conferencia de Estados Partes se reunirá no antes de cuatro años y no más tarde de seis años, después de la entrada en vigor de la presente Convención,

De esta manera, nuestra opinión es que al manifestar el consentimiento en la CDF, e independientemente de la competencia con la que cuente el Comité DF, los Estados se comprometen a aplicar la Convención a los actos de desaparición forzada que sigan produciéndose, teniendo en cuenta su carácter continuado; como consecuencia lógica del general principio de aplicación inmediata de las normas internacionales a hechos continuados o permanentes. Sin embargo, pese a algunos anuncios divergentes de ciertos Estados, hoy en día contaremos con una notable deficiencia en cuanto al nivel de exigibilidad de estas obligaciones, pues se verá gravemente perjudicado por no poseer el Comité DF capacidad para controlar su aplicación dentro de su competencia cuasi-judicial por la limitación impuesta por el ya mencionado artículo 35, (Chinchón, 2013 B, p. 235).

De forma paralela, y como ya comprobamos que el artículo 20 de la CCT lo preveía para con el Comité CT, el artículo 33.1 de la CDF permite que en caso de que el “Comité recibiera información fidedigna que revele violaciones graves de las disposiciones de la [...] Convención por un Estado parte podrá, después de consultar con dicho Estado, solicitar que uno o varios de sus miembros [...] efectúen una visita al mismo”. No obstante, esta posibilidad se entiende que operará de forma exclusiva en situaciones de “violaciones graves” y con el requisito añadido de consultar por escrito al Estado. Por otro lado, la diferencia sustancial que encontramos respecto a la competencia del Comité CT en este particular estriba en que la CDF obliga a sus Estados parte a someterse a la misma, pues no contempla la posibilidad que permitía el artículo 28 de la CCT (Fernández de Casadevante, 2011, p. 409).

Por otro lado, en caso de otra situación excepcional como es la “práctica generalizada o sistemática” de desapariciones forzadas, el artículo 34 de la CDF permite que el Comité DF, una vez tenga conocimiento de esta, pueda someter el caso con carácter de urgencia a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del propio Secretario General de la Organización.

para evaluar el funcionamiento del Comité y decidir, según las modalidades previstas en el artículo 44.2, si es apropiado confiar a otra instancia —sin excluir ninguna posibilidad— el control de la aplicación de la presente Convención con las funciones definidas en los artículos 28 a 36”.

Sea como fuere, en lo que ahora nos ocupa, solo 22 Estados, de 56 Parte, han aceptado la cláusula del artículo 31 hasta la fecha, por lo que la competencia del Comité en ese aspecto es sumamente limitada. También lo es su experiencia en este ámbito, pues como ya adelantamos, hasta el momento solo una comunicación ha sido presentada, y resuelta. Su tramitación, no obstante, permite una primera reflexión de conjunto. La comunicación fue presentada/registrada el 11 de septiembre de 2013, admitida el 6 de febrero de 2015 y la resolución sobre el fondo fue el 11 de marzo de 2016. En otros términos, el proceso se dilató dos años y medio; cifra media que ya apuntamos es asimilable al Comité CT y que en cualquier caso denota que todo lo que hemos apuntado no parece que haya o vaya a corregirse sustancialmente, tampoco ahora en el Comité DF. Más aún, todo indica que es más posible que vaya a empeorar cuando la infrautilización identificada se vea superada, salvo que se tomen medidas adecuadas al respecto.

Del otro lado, en esta comunicación el Comité estimó que Argentina había violado los artículos 12.1, 12.2, 17, 18, 20 y 24.1 y 24.3 de la CDF y consideró que el Estado debería llevar a cabo lo preciso para que se:

a) Reconozca a las autoras su estatus de víctima, permitiendo así su participación efectiva en las investigaciones relacionadas con la muerte y desaparición forzada de su hermano; b) Asegure que la investigación desarrollada en el caso del Sr. Yrusta no se limite a las causales de su muerte, pero integre la investigación exhaustiva e imparcial de su desaparición con ocasión de su traslado de Córdoba a Santa Fe; c) Procese, juzgue y castigue a los responsables de las violaciones cometidas; d) Conceda a las autoras una reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada, de conformidad con el artículo 24, párrafos 4 y 5 de la Convención (Comité contra las Desapariciones Forzadas, 2016, párr. 12).

Transcurrido un año, el Comité observó en su 12º período de sesiones, celebrado del 6 al 17 de marzo de 2017, que Argentina aún no había presentado su informe de seguimiento y que no había información alguna que indicase que hubiera adoptado ninguna de estas medidas para, en fin, aplicar el dictamen (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017, párr. 89). Así las cosas, y finalmente, no podemos sino volver prácticamente al comienzo de este trabajo para constatar que sin un cambio profundo, también cualitativo en la con-

sideración (jurídica) que ha de merecer la actuación de los Comités, su alcance va a verse lastrado y limitado por muchos más elementos de los que cabría esperar y sin duda desear.